



University of Groningen

Kan het kabinet Rutte gemeenten voorschrijven samen te werken?

Herweijer, M.

Published in:
Bestuurswetenschappen

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Herweijer, M. (2011). Kan het kabinet Rutte gemeenten voorschrijven samen te werken?
Bestuurswetenschappen, 65(3), 50-63.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Kan het kabinet Rutte gemeenten voorschrijven samen te werken?

MICHIEL HERWEIJER

Dr. M. Herweijer is docent bestuurskunde aan de Rechtenfaculteit te Groningen en onderzoeker bij StiBaBo.nl te Breede. Hij is lid van de redactie van Bestuurswetenschappen.

1 Inleiding

Staatssecretaris Atsma (TK 31 953, nr. 38, 16-3-2011) geeft VNG en IPO tot uiterlijk 1 januari 2013 de kans op basis van vrijwilligheid te voldoen aan eisen die in redelijkheid aan de regionale uitvoeringsdiensten kunnen worden gesteld. De gedachte is dat deze regionale uitvoeringsdiensten namens de provincie- en gemeentebesturen omgevingsvergunningen verlenen en toezicht houden op de naleving door bedrijven en burgers van het omgevingsrecht. Voorjaar 2010 heeft de Tweede Kamer de regering bij motie (TK, 31 953, nr. 32, 22-4-2010) uitgenodigd nauwkeurig toe te zien op de wijze waarop provincies en gemeenten op basis van de WGR initiatieven nemen tot de vorming van zulke geïntegreerde omgevingsdiensten, want de Kamer vindt dat “het ontbreken van een wettelijke plicht (tot samenwerking) niet tot vrijblijvendheid kan leiden”. Deze door de Tweede Kamer aanvaarde motie introduceert ook een stok achter de deur: “als het bottom-up proces niet leidt tot een structurele oplossing van de problemen, dan moet een wettelijke verplichting (tot samenwerking) worden heroverwogen”.

Uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte (Vrijheid en verantwoordelijkheid, 2010: 5) komt naar voren dat het kabinet streeft naar minder overheden, naar decentralisatie van rijkstaken en naar het schrappen van de opgelegde intergemeentelijke samenwerking in de acht stadsregio's. Het kabinet Rutte zit dus met een dilemma. Wanneer er taken aan gemeenten worden gedecentraliseerd (zoals straks wellicht ook de jeugdzorg), mag de wetgever dan gedetailleerd voorschrijven dat deze taken op een bepaalde, minimale schaal en binnen een begrensd gebied moeten worden uitgeoefend? Of houdt het decentraliseren van taken aan decentrale overheden ook in dat de provinciebesturen en gemeentebesturen zelf op basis van hun grondwettelijk geborgde autonomie behoren te beslissen op welke wijze, binnen welke gebiedsgrenzen en op welke schaal zij de uitvoering van deze taak organiseren?

Sinds de herziening van de Grondwet in 1983 is het een gewoonte geworden om bij een discussie over de optie gemeenten bij wet te verplichten op een bepaalde schaal samen te werken te refereren aan de Grondwet, en met name aan het hoofdstuk zeven over de inrichting van het binnenlands bestuur. Drie beginselen worden als toetsingsnormen van stal gehaald. Enerzijds wordt met een beroep op de medebewindbepaling (art 124, lid 2, Grondwet) gesteld dat de wetgever taken kan toekennen aan gemeenten en de uitoefening van deze taken vergaand kan normeren. Anderzijds wordt in de discussie verwezen naar de autonomiebepaling (art 124, lid 1, Grondwet). De Grondwet laat de regeling en het bestuur inzake hun huishouding over aan de provinciebesturen en gemeentebesturen. Bovendien wordt gewezen op de directe democratische legitimatie van het gemeente- en provinciebestuur (art. 129, Grondwet): de Grondwet schrijft immers voor dat de Statenleden en raadsleden direct gekozen worden.

Pogingen van de wetgever om op het middenniveau samenwerkingsverbanden in het leven te roepen worden vanaf 1983 steeds getoetst aan drie beginselen: het legaliteitsbeginsel (de wettelijke grondslag voor de toekenning van een medebewindstaak), het autonomiebeginsel (de vrijheid van het bestuursorgaan zelf de organisatie van de beleidsuitvoering te regelen) en het democratiebeginsel (de eis dat rechtstreeks gekozen politici invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvoering).

De geschiedenis herhaalt zich natuurlijk niet. Maar met het oog op de discussie rond het verplichtend voorschrijven van de regionale omgevingsdiensten en straks wellicht de discussie over de schaal waarop de gemeenten de jeugdzorg dienen te bekostigen, is het wellicht toch interessant nog een blik te werpen op het recente verleden (zie tabel 1). Misschien kunnen we lessen trekken. De centrale vraag die ik met dit artikel wil beantwoorden, is: “welke rol hebben de drie bovengenoemde staatsrechtelijke beginselen gespeeld bij discussies over wijzigingen in de regelgeving met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking?” Ter beantwoording van deze vraag, bespreek ik de discussie over de Kaderwet Bestuur in Verandering (1994) en de discussie over de introductie van hoofdstuk 11, over de Plusregio's, in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (2006). Voor een meer uitvoerige analyse verwijs ik naar Herweijer 2011.

De duik in de recente bestuursgeschiedenis laat zien dat het ‘Huis van Thorbecke’ dat ook door het kabinet Rutte in ere gehouden wordt, beperkingen opwerpt voor het voorschrijven van de schaal, het gebied en de vorm van intergemeentelijke samenwerking.

Tabel 1: Mijlpalen in denken wetgever over intergemeentelijke samenwerking

mijlpalen	1994	2006
Middel wetgever	- Kaderwet bestuur in verandering	- Integratie Kaderwet Bestuur in verandering in WGR-plus
Doel wetgever	- aanpakken agglomeratie problematiek - schaalvergroting in samenwerking - verkleinen vrijblijvendheid	- normaliseren grootstedelijk regiobestuur - normaliseren middenbestuur
Toetsing aan: - legaliteitsbeginsel - autonomiebeginsel - democratiebeginsel	- doorbraak in Huis van Thorbecke - doorkruising autonomie - geen duale verhouding AB-DB	- conform Huis van Thorbecke - aandacht voor autonomie - vertrek raadsleden uit AB

2 Kaderwet bestuur in verandering

In september 1990 biedt de regering de nota “Bestuur op niveau” aan. In deze regeringsnota worden de problemen benoemd waarmee de grote steden worden geconfronteerd, zoals: daling inwonertal, wegtrekken kapitaalkrachtige inwoners naar randgemeenten, gebrek aan ruimte voor stadsuitleg en voor het realiseren van nieuwe kantoorlocaties. In deze nota wordt een *differentiatiegedachte* gepresenteerd. In een zevental, met naam genoemde, grootstedelijke gebieden dient er een regionaal openbaar lichaam te komen dat een samenhangend beleid kan voeren. Het gaat in eerste aanleg om samenwerking op grondslag van de WGR, maar ontdaan van zijn vrijwillige (vrijblijvende) elementen. Op grond van deze beleidsnota komt er een kaderwet die – volgens toenmalige bestuurskundige inzichten – meer het proces dan het eindbeeld schetst.

In 1993 wordt ook een mogelijk eindbeeld geschetst. Er zou een rechtstreeks gekozen regiobestuur moeten komen. Om grondwettelijke problemen te voorkomen, wordt dit regiobestuur aangeduid als ‘stadsprovincie’. Deze regiobesturen krijgen een ruimer takenpakket dan de bestaande provincies: de regiobesturen zullen ook gemeentelijke taken en bevoegdheden krijgen. Ter uitvoering van deze plannen wordt in 1995 de ‘Kaderwet bestuur in verandering’ vastgesteld.

2.1 REGIOBESTUUR

In de genoemde Kaderwet stelt de wetgever de zeven kadergebieden vast. De gebiedsbegrenzing wordt dus niet overgelaten aan de provincies of de samenwerkende gemeenten (artikel 2, Kaderwet). De precieze begrenzing van de gebieden kan door de regering per AMvB worden vastgesteld (artikel 3, Kaderwet). De in de zeven grootstedelijke regio’s samenwerkende gemeenten hebben bij de vormge-

ving van de voorgeschreven regeling niet de keuze een lichtere vorm te kiezen, zoals: een centrumgemeenteconstructie of een gemeenschappelijk orgaan. Artikel 8, Kaderwet schrijft voor dat het grootstedelijk regiobestuur een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid moet zijn.

Artikel 10 Kaderwet maakt het mogelijk een externe voorzitter aan te wijzen die dus geen bestuurder of raadslid van één van de deelnemende gemeenten is. De regio rond de dubbelstad Arnhem-Nijmegen maakt gebruik van dit artikel om een externe voorzitter te benoemen. In andere grootstedelijke regio's is het gebruikelijk dat de burgemeester van de centrumstad tevens voorzitter is van het dagelijks en algemeen bestuur van de stadsregio. In tegenstelling tot een samenwerkingsverband dat is gebaseerd op de WGR kunnen de deelnemende gemeenten aan het regiobestuur op grond van de Kaderwet (artikel 13) de bevoegdheid om belasting te heffen overdragen. De Kaderwet schrijft betrekkelijk gedetailleerd voor welke belangen en bevoegdheden de regeling moet bevatten. Te noemen zijn: het voeren van regionaal grondbeleid (artikel 14, Kaderwet), regionaal vervoersbeleid (artikel 16 en 17, Kaderwet). Enkele sectorwetten (Wet op de Jeugdzorg, artikel 2; Wet Personenvervoer, artikel 20, lid 2; WRO, hoofdstuk IVA) verlenen rechtstreeks planvormende, concessieverlenende en/of bekostigingstaken aan de grootstedelijke regio's, zonder dat de betrokken provincies of gemeenten daartoe zelf de machtiging verlenen. De directe bevoegdheidstoekenning aan een orgaan van regionaal bestuur – niet zijnde een gemeente of provincie – is uitzonderlijk. Als een voorbeeld voor hoe het ook kan, verwijst ik naar de Wet op de Sociale Werkvoorziening. In de WSW legt de wetgever de uitvoeringstaak neer bij de gemeenten. Vervolgens zijn het de gemeentebesturen die de uitvoeringstaak onderbrengen bij een intergemeentelijk samenwerkingsverband op grond van de WGR. Hier is sprake van getrapte bevoegdheidstoekenning die recht doet aan de gemeentelijke autonomie.

Indien een in het grootstedelijk gebied liggende gemeente weigert medewerking te verlenen aan een besluit van het regiobestuur, kan het regiobestuur in de plaats treden van de betreffende gemeente en het bedoelde besluit tot uitvoering brengen (artikel 21, lid 2, Kaderwet). Wanneer een gemeente weigert tot een regiobestuur toe te treden, kan deze gemeente tot toetreding worden gedwongen, uiteindelijk zelfs bij KB (artikel 26, lid 2, Kaderwet).

2.2 TOETSING

Naar het oordeel van de staatsrechtgeleerden Elzinga, Hennekens en Koekkoek (1993) is deze Kaderwet strijdig met de Grondwet. Het eerste punt van kritiek richt zich op de omvang van het takenpakket dat het grootstedelijk regiobestuur krijgt

toebedeeld: deels via de door de Kaderwet voorgeschreven bevoegdheidsoverdracht door gemeenten, en deels door de rechtstreekse toekenning van bestuursbevoegdheden door de bijzondere wetgever: BDU (infrastructuur), Wet personenvervoer (openbaar vervoer), WRO, Wet op de jeugdzorg.

Een tweede punt van kritiek is dat het grootstedelijk regiobestuur aanwijzingen kan geven aan de inliggende gemeenten (artikel 14 en 15 Kaderwet) met betrekking tot het huisvestingsbeleid. De grootstedelijke gebiedsautoriteit kan volgens de Kaderwet worden gemachtigd om belasting te heffen van de ingezetenen. Deze drie elementen – omvangrijke huishouding, mogelijkheid dwang uit te oefenen over inliggende gemeente(n) en mogelijkheid tot belastingheffing – rechtvaardigen om te spreken over een zelfstandige (dus: vierde) bestuurslaag. Daarin voorziet de Grondwet 1983 niet (Hennekens, 1993). Een bijkomend bezwaar tegen de Kaderwet bestuur in verandering is dat er sprake is van een groeimodel. In eerste instantie worden regionale openbare lichamen gevormd. Maar in een later stadium kunnen deze worden vervangen door een regionale gebiedsautoriteit. Een en ander vergroot de rechtsonzekerheid.

Gelet op de zwaarte van het takenpakket, de mogelijkheid belasting op te leggen en het gegeven dat er ook sprake is van kaderstellende, plannende bevoegdheden (regionaal structuurplan), zou een rechtstreekse verkiezing van de leden van het algemene regiobestuur voor de hand gelegen hebben. Maar ook met een rechtstreekse verkiezing van de leden van het AB, wordt niet tegemoet gekomen aan het bezwaar van genoemde staatsrechtgeleerden dat hoofdstuk 7 van de Grondwet geen ruimte biedt voor een vierde bestuurslaag.

2.3 EVALUATIEONDERZOEK

Over totstandkoming van en beleidsvoering door de zeven, later acht, kaderwetgebieden is nog weinig empirisch materiaal beschikbaar (Van der Lans, 2006; BMC, 2009; VNG, 2009). Het beeld dat uit de schaarse literatuur oprijst, is dat de centrumgemeente in de praktijk een behoorlijk stempel kan zetten op het beleid van de stadsregio als geheel. De randgemeenten zijn in veel gevallen beducht voor de dominantie van de grote stad binnen het stadsregionale verband.

In de stadsregio Haaglanden is aan het eind van de vorige eeuw bijvoorbeeld van onderop (ex artikel 5 Wet Arhi) een fusiegolf onder kleinere gemeenten op gang gekomen. Eén van de belangrijkste motieven voor deze opschaling van onderop was om een beter tegenwicht te kunnen bieden tegen de ambities van de residentie in deze stadsregio (Beerepoot e.a., 2009: 146-147). In sommige regio's slagen de

kerngemeenten erin onderling goed samen te werken (Heerlen-Kerkrade in het kader van Parkstad, en ook: Enschede-Hengelo). Andere stadsregio's kampen met rivaliteit tussen de kerngemeenten (Arnhem-Nijmegen).

Hoewel het Algemeen Bestuur in zeven van de acht stadsregio's in belangrijke mate is samengesteld uit raadsleden van de deelnemende gemeenten, is een regelmatig terugkerende klacht van deze democratisch gekozen raadsleden dat ze niet opgewassen zijn tegen de informatievoersprong van de leden van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur van de stadsregio's wordt gevormd door de burgemeesters en wethouders van de deelnemende gemeenten. Deze dagelijkse bestuurders beschikken niet alleen over meer tijd maar laten zich ondersteunen door de ambtelijke staf van de stadsregio en die van het eigen gemeentelijk apparaat. De raadsleden klagen dat het secretariaat van het Algemene Bestuur van de stadsregio hen niet de (dualistische) faciliteiten biedt die zij van hun eigen gemeentelijke griffie gewend zijn.

2.4 CONCLUSIE

De Kaderwet bestuur in verandering introduceert een regionaal openbaar lichaam met een combinatie van gemeentelijke en provinciale taken. Aangezien deze taakoverdracht bij gewone wet wordt opgelegd, wordt daarmee zowel de autonomie van de provinciale beleidsvoering als die van de gemeentelijke beleidsvoering doorkruist.

Omdat aan deze gebiedsautoriteit een zelfstandige bevoegdheid kan worden verleend om belasting op te leggen aan burgers en een zelfstandige bevoegdheid heeft om eigen besluiten door te zetten tegen de wil van een afzonderlijk, democratisch gelegitimeerd gemeentebestuur, is het bezwaarlijk dat dit regionale openbare lichaam niet expliciet in hoofdstuk 7 Grondwet als mogelijkheid wordt genoemd. In het licht van het brede takenpakket, de zelfstandige heffingsbevoegdheid en de zelfstandige bevoegdheid beleid door te zetten, is het bezwaarlijk dat het algemene bestuur van het openbare lichaam niet rechtstreeks door de ingezetenen wordt gekozen.

Positief - vanuit een oogpunt van democratische verantwoording - is dat de Algemene Besturen van zeven van de acht stadsregio's voor een belangrijk deel worden samengesteld uit gemeenteraadsleden. Sinds de opkomst van het dualisme in 2002 verwachten raadsleden die benoemd zijn in het Algemene Bestuur van een stadsregio dat zij door het ambtelijk apparaat van deze stadsregio worden ondersteund in het stellen van kaders ten opzichte van het DB en in het uitvoeren van controle over het door het DB gevoerde beleid. In deze "dualistische" verwachting worden de AB-leden soms teleurgesteld. Meer in het algemeen is het verwarrend dat de

WGR en de Kaderwet bestuur in verandering een monistische AB-DB-structuur kennen, terwijl het gemeente- en provinciebestuur sinds 2002/2003 een duale structuur kennen.

3 WGR-plus: 2006

Het tweede kabinet Balkenende heeft het initiatief genomen de situatie met betrekking tot de grootstedelijke regio's te normaliseren. De Kaderwet bestuur in verandering wordt ingetrokken. Belangrijke onderdelen van de Kaderwet zijn als hoofdstuk 11, Plusregio's, in de WGR geïntegreerd (TK 29 532, nr.3, 2003/2004). In artikel 104, WGR 2006, wordt de plus-regio gedefinieerd als "een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken, dat op uitnodiging van Gedeputeerde Staten door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek."

Een belangrijk verschil met de redactie van de Kaderwet is dat het element van dwang (oplegging van de regeling, voorschrijven van de gebiedsgrenzen) in de aangehaalde definitie ontbreekt. Ook in artikel 106 WGR 2006 wordt tot uitdrukking gebracht dat een eventueel nieuwe Plusregio tot stand komt wanneer de gemeenten daar zelf om vragen. Het beginsel van vrijwilligheid wordt gerespecteerd. Hoewel de WGR-plus stappen zet in de richting van vrijwillige samenwerking, is er zeker geen sprake van vrijblijvendheid. In artikel 108 WGR wordt gesteld dat GS gemeenten kunnen uitnodigen een gemeenschappelijke regeling aan te gaan. In de Memorie van Toelichting staat dat een dergelijke uitnodiging niet vrijblijvend is (TK 28 756, nr.1, 2002/2003). Op grond van artikel 114 WGR 2006 kunnen GS een regeling opleggen. Ook indien een inliggende gemeente onvoldoende medewerking verleent aan de uitvoering van door de wetgever aan het regiobestuur geattribueerde bevoegdheden kan het regiobestuur zelf in de plaats van de weigerachtige gemeente deze taak uitvoeren (artikel 115, lid 2, WGR). Ook uit andere bepalingen van het nieuwe hoofdstuk 11, WGR 2006 komt naar voren dat het gedachtegoed van de Kaderwet bestuur in verandering niet geheel verdwenen is. De grootstedelijke samenwerking is zeker niet vrijblijvend, maar de bevoegdheid voor het regiobestuur om zelf belasting te heffen is nu wel vervallen.

3.1 TOETSING

Met de intrekking van de Kaderwet bestuur in verandering is de situatie dat er ter uitvoering van hetzelfde Grondwetsartikel, namelijk artikel 135, twee uiteenlopende organieke wetten golden beëindigd. Vanuit een oogpunt van toegankelijkheid

wetgeving is het goed dat de bepalingen ten aanzien van vrijwillige samenwerking en de bepalingen met betrekking tot opgelegde samenwerking (hoofdstukken 10 en 11 nieuwe WGR) nu in één wet bijeen zijn geplaatst. Ten aanzien van de opgelegde samenwerking in de grootstedelijke gebieden kan nog steeds de vraag worden gesteld of hier geen sprake is van een met de Grondwet strijdige rechtsfiguur. Het regiobestuur kan immers in de plaats van het weigerachtige gemeentebestuur treden. De wetgever zelf heeft geoordeeld dat hier geen sprake is van strijdigheid.

Gelet op de omvangrijke en ingrijpende taken die de inmiddels acht regiobesturen ter harte nemen, rijst de vraag of er geen sprake is van een democratisch tekort. De commissie Nijpels ziet *“geen enkele aanleiding aanbevelingen te doen voor versterking of een andere inrichting van de democratische legitimatie in deze gebieden”* (VNG, 2009: 37). Als we bedenken dat de commissie-Nijpels die het rapport heeft opgesteld volledig bestond uit bestuurders en rijksambtenaren maar geen staatsrechtgeleerden of raadsleden in haar midden telde, hoeft deze opmerkelijke conclusie niet te verrassen. Er blijft een strijdigheid bestaan op het punt van het democratisch tekort en het doorbreken van de grondwettelijke drieslag van Thorbecke. In dat opzicht blijft het IPO-advies, opgesteld door Elzinga, Koekkoek en Hennekens, van 1995 actueel.

Een minder gewenste ontwikkeling is dat in de algemene besturen van de samenwerkingsverbanden buiten de acht stadsregio's steeds vaker geen gekozen raadsleden meer zitting nemen. Deels wordt het vertrek van de raadsleden uit de algemene besturen van de verbonden partijen toegeschreven aan de overbelasting van het gemiddelde raadslid. Deels wordt het vertrek van de raadsleden uit de algemene besturen van de samenwerkingsverbanden in verband gebracht met de dualisering. De ambtelijke secretariaten van de samenwerkingsverbanden geven aan de raadsleden (AB-leden) niet de ondersteuning die zij gewend zijn te krijgen van de eigen gemeentelijke griffie. Bovendien stelt het gemeentebestuur zich regelmatig op het standpunt dat de verbonden partijen uitvoerende taken behartigen (vaak in medebewind) zodat het beter is dat de dagelijkse bestuurders namens de gemeente deelnemen aan het algemene bestuur. Hoe het ook zij, het verdwijnen van de raadsleden uit de algemene besturen van de samenwerkingsverbanden (buiten de stadsregio's) is vanuit democratisch gezichtspunt bezwaarlijk.

3.2 HET VERTREK VAN RAADSLEDEN UIT HET AB

In het kader van de dualisering wordt een onderscheid gemaakt tussen taken waarvoor de gemeenteraad het beleidskader moet bepalen (zoals autonome gemeente-

lijke taken maar bijvoorbeeld ook het vaststellen van bestemmingsplannen) en taken waarvoor de medebewindwetgever de kaders reeds vergaand heeft bepaald (zoals bij het voeren van een bevolkingsadministratie, de bekostiging en huisvesting van het basisonderwijs of het verstrekken van uitkeringen ingevolge de WWB). In deze laatstgenoemde gevallen valt de resterende lokale kaderstelling (vaststellen beleidsregels) toe aan het college van burgemeester en wethouders (zie ook: Tollenaar, 2008:32-34).

In het verlengde van dit onderscheid tussen uitvoerende medebewindstaken en beleidsrijke autonome taken heeft bij veel gemeentebesturen de gedachte postgevat dat vrijwel alle taken die gemeentebesturen hebben opgedragen aan “verbonden partijen” (een nieuwe benaming voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) kunnen worden gerekend tot de uitvoerende medebewindstaken waarbij het college het primaat heeft. Dit heeft weer geleid tot de gedachte dat het algemene bestuur van een intergemeentelijk samenwerkingsverband met doe-taken moet worden samengesteld uit dagelijkse bestuurders. De meeste algemene besturen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tellen tegenwoordig dan ook geen raadsleden meer. Het vertrek van de raadsleden uit de algemene besturen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is vooral na de dualisering (2002) goed op gang gekomen (Herweijer, 2007).

4 Conclusie

4.1 GRONDWET ALS TOETSINGSKADER

Sinds de laatste ingrijpende herziening van de Grondwet in 1983 hebben zich op het vlak van de regeling van intergemeentelijke samenwerking belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Belangrijke mijlpalen in het denken van de wetgever over het normeren van intergemeentelijke samenwerking zijn de invoering van de Kaderwet Bestuur in verandering in 1994 en de integratie van deze Kaderwet Bestuur in Verandering in de WGR van 2006. Op beide momenten van “regiemverandering” worden argumenten gewisseld van constitutionele aard. De voorstellen van de wetgever werden door de Kamer, de Raad van State en staatsrechtsgeleerden getoetst aan drie beginselen die worden geborgd door hoofdstuk 7 Grondwet.

Het terugkerende thema in de genoemde toetsing is de spanning tussen de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur en de aanvullende structuren die eveneens zijn aan te merken als vormen van territoriaal bestuur. De Grondwet gaat er vanuit dat er onder het niveau van het rijk twee landsdekkende bestuurslagen zijn:

gemeenten en provincies. Aan hen worden de regeling en het bestuur van hun huishouding “overgelaten”. Het gaat om bestuurslagen met een onbepaalde, algemene bestuursopdracht (een open huishouding), een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, een eigen belastinggebied. Daarnaast laat de Grondwet in de artikelen 134 en 135 een zekere ruimte voor de oprichting van andere openbare lichamen. Op grond van artikel 134 Grondwet is het de wetgever zelf die andere openbare lichamen instelt en hun taken/bevoegdheden en de samenstelling van hun besturen bepaalt. Op grond van artikel 135 zijn het de openbare lichamen van de hoofdstructuur die met inachtneming van de bepalingen van de op basis van dat artikel tot stand gekomen organieke wet (de Wgr) andere lichamen in het leven kunnen roepen en daaraan ter gemeenschappelijke behartiging taken/bevoegdheden overdragen.

In het eerste geval (artikel 134) is sprake van openbare lichamen naast de hoofdstructuur omdat zij er los van staan, in het tweede geval (artikel 135) is sprake van openbare lichamen die een afgeleide zijn van de hoofdstructuur omdat zij er uit voortkomen: zij worden bestuurd door afgevaardigden van de lichamen die hen hebben ingesteld. In beide gevallen is sprake van functioneel bestuur, dat betekent dat deze openbare lichamen een gesloten huishouding hebben. Zij vervullen uitsluitend de taken die de wet of de gemeenschappelijke regeling aan hen toekent, terwijl de tot de hoofdstructuur behorende openbare lichamen op grond van hun open huishouding tot op zekere hoogte zelf hun taken bepalen. Onomstreden is het *primaat van de grondwettelijke hoofdstructuur*: overal zijn er provincies en gemeenten en hun bestaan mag niet worden gemarginaliseerd door andere verbanden. De andere verbanden moeten het *primaat van de hoofdstructuur* respecteren. De vraag is uiteraard waar de grens ligt: wanneer heeft een niet tot de hoofdstructuur behorend openbaar lichaam een zodanig takenpakket dat de positie van de tot de hoofdstructuur behorende lichamen in het gedrang komt?

Al meer dan een eeuw wordt in Nederland gediscussieerd over de noodzaak de organisatie van het binnenlands bestuur aan te passen aan de specifieke behoeften van de grote steden. Na de Tweede Wereldoorlog komt het thema van agglomeratiebestuur regelmatig en indringend terug. In de jaren zestig mondt deze discussie uit in een bijzondere voorziening voor het grootstedelijk gebied Rotterdam: het openbaar lichaam Rijnmond (1965), later aangevuld met een soortgelijke constructie voor de agglomeratie Eindhoven, beide gebaseerd op artikel 134 Grondwet. De terughoudendheid ten aanzien van het instellen van een vierde bestuurslaag komt tot uiting in het onthouden van een open huishouding aan beide openbare lichamen. De verhouding tussen het nieuwe openbare lichaam en de centrumstad blijkt telkens weer complicaties op te leveren.

4.2 DILEMMA'S

Tot besluit noem ik de uitgangspunten die bij het discussiëren over de grenzen en mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking – zoals de geschiedenis leert – steeds weer van belang blijken te zijn. Deze uitgangspunten kennen onderling een zekere spanning

Vrijwilligheid blijft uitgangspunt

Zolang er bij intergemeentelijke samenwerking sprake is van een afgeleide hulpstructuur en de beslissing tot het aangaan daarvan wordt overgelaten aan de afweging van het gemeentebestuur (art 135 Grondwet), is er geen sprake van een zelfstandige vierde bestuurslaag. De bestuurlijke autonomie van de gemeenten wordt gerespecteerd. Zolang deze vrijwilligheid door de wetgever in acht wordt genomen, hoeft er geen aanpassing plaats te vinden van de door de Grondwetgever aangebrachte structuur met drie bestuurslagen.

Voorkeur voor publiekrechtelijke regeling

Belangrijk is – volgens artikel 135 Grondwet – dat de gewone wetgever regels geeft voor de inrichting van organisatievormen ten behoeve van intergemeentelijke samenwerking. Deze wettelijke regels zijn er niet voor niets. Het is bezwaarlijk wanneer gemeenten in de praktijk hun toevlucht nemen tot privaatrechtelijke samenwerkingsconstructies. Uit evaluatieonderzoek (Pröpper e.a., 2005: 11) komt naar voren dat gemeentebesturen meer privaatrechtelijke samenwerkingsconstructies kennen dan publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden op grond van de WGR. Met het oog op de transparantie van het verlengd lokale bestuur is het oordeel daarover negatief. Positief geformuleerd: de WGR dient de voorkeursroute te zijn.

Versterken toezicht op samenwerkingsverbanden

Artikel 134, lid 3 juncto artikel 135 Grondwet gaan over het toezicht dat over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt uitgeoefend. Het interne en externe toezicht op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden staat onder druk. De eerste reden daarvoor is de terugtred van de raadsleden uit de Algemene Besturen van de samenwerkingsverbanden (vooral buiten de acht stadsregio's). De tweede reden is het gegeven dat de raadsleden in de Algemene Besturen van de stadsregio's moeite hebben goed tegenspel te bieden tegenover de informatievoorsprong van de dagelijkse bestuurders. De derde reden is dat de controlemiddelen die de dualisering biedt, zoals een eigen regionale rekenkamer, of een eigen regionale griffie, of duale verhoudingen tussen AB en DB, geen vertaling hebben gekregen bij het aansturen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De vierde reden is dat de provinciebesturen (in het kader van de cie-Oosting) terughoudend

zijn met het uitoefenen van onder andere het financiële toezicht op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bedacht moet worden dat op diverse samenwerkingsdomeinen (sociale werkvoorziening, openbaar vervoer, afvalverwerking, exploitatie bedrijventerrein) grote financiële belangen bij de samenwerkingsverbanden zijn geparkeerd en dat de deelnemende gemeenten voor eventuele tegenvallers financieel aanspreekbaar blijven. In dat opzicht beveel ik aan dat de Minister van Binnenlandse Zaken zich uitsprekt over de gewenste mate van dualisering in de organisatievorm die de WGR aan gemeenten biedt. Een wijziging van de WGR kan niet worden uitgesloten. Ook kan worden gedacht aan een betere coördinatie van het rekenkameronderzoek dat afzonderlijke gemeenten instellen naar het reilen en zeilen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarvan deze gemeenten slechts één van de deelnemers zijn.

Grondwetswijziging blijft optie

Wanneer de wetgever het in de komende jaren wenselijk acht in bepaalde gebieden (differentiatiegedachte) toch een meer verplichtend vorm van regiobestuur in te stellen dat in de plaats kan treden van provincies of gemeenten, dient het algemene bestuur van deze regio's te worden samengesteld op basis van de uitslag van een algemene, vrije verkiezing. Dit betekent dat in het zevende hoofdstuk van de Grondwet een bepaling moet worden opgenomen die het mogelijk maakt om in deze gebieden een afzonderlijke bestuurslaag in het leven te roepen. Zolang deze grondwettelijke bepaling ontbreekt, is het beter dat de gewone wetgever een intensiever gebruik maakt van de mogelijkheden taken toe te kennen aan provincies of gemeenten die deze taken op basis van eigen afwegingen kunnen delegeren aan door hen zelf in te stellen samenwerkingsverbanden.

Normaliseren verhouding regiobestuur en provinciebestuur

De integratie van de stadsregio's en de reguliere samenwerkingsverbanden in dezelfde WGR heeft een bijdrage geleverd aan het normaliseren van de verhouding tussen de grootstedelijke stadsregio's en andere vormen van intergemeentelijke samenwerking. Toch heeft de nagestreefde normalisering nog niet volledig zijn beslag gekregen. De relatie tussen de twaalf provincies enerzijds en de acht stadsregio's anderzijds is nog steeds niet geheel genormaliseerd. Herhaaldelijk treden er spanningen aan de oppervlakte. De twaalf provincies zijn bijvoorbeeld in staat om tekorten in het kader van de Wet op de Jeugdzorg uit eigen reserves aan te vullen. De stadsregio's die deze provinciale taak in het kader van de Wet op de Jeugdzorg uitvoeren, stellen niet in staat te zijn ontstane tekorten in de Jeugdzorg aan te vullen.

De twaalf provinciebesturen zijn in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (2008) bevoegd in de provinciale structuurvisie het provinciale ruimtelijke belang te benoemen en desgewenst een inpassingsplan op te stellen om het provinciale belang in de gemeentelijke ruimtelijke ordening door te zetten. Sinds de invoering van de nieuwe Wro (2008) hebben provincies enkele malen gebruik gemaakt van de mogelijkheid provinciale inpassingsplannen op te stellen, maar nog niet binnen het gebied van één van de acht stadsregio's. Problemen van ruimtelijke verrommeling en congestie doen zich echter in belangrijke mate voor in de meest verstedelijkte gebieden van ons land: tevens de gebieden die vallen onder het bestuur van de stadsregio's. Het is belangrijk dat de provincies hun ruimtelijke bevoegdheden juist ook uitoefenen in de gebieden met de grootste ruimtelijke congestie. Een zelfde spanningsveld doet zich door bij het op elkaar laten aansluiten van het openbaar vervoer dat wordt geregistreerd en aanbesteed door de stadsregio's en het openbaar vervoer dat wordt geregistreerd en aanbesteed door de aangrenzende provincies.

Het normaliseren van de verhoudingen tussen de twaalf provincies en de acht stadsregio's is een urgent vraagstuk van binnenlands bestuur. Het kader voor deze institutionele normalisering is niet de WGR. Het kader voor deze normalisering tussen provincies en stadsregio's wordt bij uitstek gevormd door hoofdstuk 7 Grondwet. Indien het tot een grondwettelijke normalisatie mocht komen, mag worden verwacht dat deze blijvende spanningsbron rond het gedifferentieerde middenbestuur kan worden gepacificeerd. Er komt dan meer tijd voor de inhoud van de problemen. Er wordt dan minder bestuurlijke energie verloren aan het beantwoorden van competentie- en structuurvragen.

Kortom, wanneer het kabinet Rutte aan gemeentebesturen de vorm en schaal van hun samenwerking wil gaan voorschrijven, doemen er tenminste drie constitutionele vraagstukken op. Hoe wordt de autonomie van de decentrale overheden gerespecteerd? Hoe kan worden gezorgd dat direct gekozen volksvertegenwoordigers invloed kunnen uitoefenen op het gevoerde bestuur? Hoe wordt voorkomen dat de afgeleide vorm van verlengd lokaal bestuur in concurrentie treedt met het provinciebestuur dan wel zich verzelfstandigd ten opzichte van de opdracht verlenende gemeentebesturen? Wanneer op deze drie vragen geen overtuigend antwoord wordt gegeven, loopt het opleggen van samenwerking spaak.

Literatuur

- Beerepoot, R., R. Fraanje & M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Alphen aan den Rijn, tweede druk, 2009.
- BMC, *Samenwerking vergeleken*, Den Haag, 2009.
- Elzinga, D.J., H.Ph.J.A.M. Hennekens & A.K. Koekkoek, *Constitutionele aspecten van de ontwerp-Kaderwet Bestuur in verandering*, IPO, Den Haag, 1993.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., *De Kaderwet bestuur in verandering*, in: *Gemeentestem*, 28 mei 1993, p. 269-277 (deel I) en *Gemeentestem*, 18 juni 1993, p. 302-303 (Slot).
- Herweijer, M., *Hoe krijgen raadsleden greep op gemeentelijke samenwerking*, in: *Bestuursforum*, jrg. 31, nr.11, november 2007, p. 12-14.
- Herweijer, M., *Grondwet en intergemeentelijke samenwerking*, hoofdstuk 12, in: J.L.W. Broeksteeg & H.G. Warmelink (red.), *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van hoofdstuk 7 Grondwet*, Nijmegen, 2011, p. 223-240.
- Lans, J. van der, *Kleine geschiedenis van de Stadsregio Amsterdam*, Wormer, 2006.
- Pröpper, I.M.A.M., H.H. Kessens & E. Westeseijn, *Trendstudie. Samenwerking decentrale overheden*, Vught, 2005.
- Regeerakkoord VVD-CDA, *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2010.
- Tollenaar, A., *Gemeentelijk beleid en beleidsregels. De toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening*, proefschrift, Den Haag, 2008.
- VNG, *Commissie Toekomst Stadsregionale samenwerking, De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag, 2009.